

Auszug aus

# Denkschrift 2021

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 12

Ausgaben des Landes für die  
Förderprogramme „Start-up BW Pre-Seed“  
und „Start-up BW Pro-Tect“



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Ausgaben des Landes für die Förderprogramme „Start-up BW Pre-Seed“ und „Start-up BW Pro-Tect“ (Kapitel 0702 und 1223)**

Das Land fördert mit dem Programm Start-up BW Pre-Seed junge Unternehmen mit dem Ziel, innovative Produktentwicklungen zu ermöglichen, neue Arbeitsplätze zu schaffen und die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts weiter zu steigern. Das Land geht damit einen neuen Weg. Das Förderprogramm wurde um die pandemiebedingte Maßnahme Pro-Tect ergänzt.

Die Förderungen werden in einem komplexen, atypischen Verfahren bewilligt, das spezielle Beratung erfordert. Die Start-ups werden von Partnern betreut. Sofern diese als Investor finanziell beteiligt sind, ist ihre Neutralität nicht gewährleistet. Die Förderkriterien wurden vage gehalten, wodurch schwer messbar ist, ob die Förderziele erreicht werden. Das Land fördert junge Unternehmen bereits mit vielfältigen weiteren Förderprogrammen. Es sollte evaluieren, welcher Mehrwert durch die eigenständigen Programme Start-up BW Pre-Seed und Pro-Tect erzielt wird.

### **1 Ausgangslage**

#### **1.1 Start-up BW Pre-Seed**

Das Land unterstützt mit Start-up BW Pre-Seed (Pre-Seed) seit 2018 innovative Gründungsvorhaben (Start-ups) mit Investitionsstandort im Land in einem frühen Stadium ihrer Entwicklung. Dadurch sollen die Zahl der Unternehmensgründungen gesteigert, neue Arbeitsplätze geschaffen und das Land als Wirtschaftsstandort noch attraktiver werden. Für 2018 bis 2021 stehen 28 Mio. Euro Landesmittel zur Verfügung.

Das Förderprogramm wurde als Leuchtturmprojekt der Digitalisierungsstrategie „digital@bw“ begonnen. Seit 2020 wird es nicht mehr als Projekt von digital@bw, sondern als allgemeines Wirtschaftsförderprogramm geführt.

Für ein Start-up ist es oftmals schwer, sich Kapital zu verschaffen. Hier setzt die Förderung des Landes an: Ein junger Unternehmer kann 40.000 bis 160.000 Euro Pre-Seed-Förderung erhalten, im Ausnahmefall bis 320.000 Euro. Das Land übernimmt damit regelmäßig 80 Prozent der Gesamtfinanzierung. Die Ko-Finanzierung von 20 Prozent übernimmt ein Investor. Die Zuwendung wird auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrags unter Rückzahlungsvorbehalt gewährt. Bei erfolgreichen Start-ups ist vorgesehen, dass das Land die Zuwendung zurückerhält. Falls das Start-up die Zuwendung nicht zurückzahlen kann, können die Fördermittel in Geschäftsanteile umgewandelt werden.

## 1.2 Start-up BW Pro-Tect

Start-up BW Pro-Tect (Pro-Tect) richtet sich an innovative Start-ups, bei denen aufgrund der Corona-Pandemie trotz bisher aussichtsreicher Entwicklung ein Liquiditätsengpass entstanden ist. In den Programmbestimmungen des Wirtschaftsministeriums ist der Liquiditätsengpass nicht näher definiert. Wesentliche Parameter hierfür waren in der Praxis der Vergleich der Umsätze mit den zahlungswirksamen Kosten der Start-ups.

Für 2020 und 2021 sind 30 Mio. Euro Landesmittel verfügbar. Das Programm ist im Wesentlichen wie Pre-Seed ausgestaltet.

## 1.3 Anträge, geförderte Start-ups und Förderhöhe

Bis Ende 2020 wurden 133 Anträge für Pre-Seed und 102 Anträge für Pro-Tect gestellt. Die nachfolgende Tabelle zeigt das Fördervolumen nach der Zahl der Start-ups und den gezahlten Landesmitteln.

Tabelle 1: Pre-Seed- und Pro-Tect-Förderung

| Programm | Zeitraum  | Anträge | Geförderte Start-ups | Zahlungen (in Mio. Euro) | Durchschnittliche Zahlung je Start-up (in Euro) |
|----------|-----------|---------|----------------------|--------------------------|---|
| Pre-Seed | 2018/2019 | 62      | 61                   | 13,0                     | 213.000   |
|          | 2020      | 71      | 61                   | 9,4                      | 154.000   |
|          | Summe     | 133     | 122                  | 22,4                     | 184.000   |
| Pro-Tect | 2020      | 102     | 67                   | 9,9                      | 148.000   |
| Gesamt   |           | 235     | 189                  | 32,3                     |   |

Bisher erhielten 122 Start-ups eine Pre-Seed-Förderung. Von den 67 mit Pro-Tect geförderten Start-ups wurden 24 bereits mit Pre-Seed gefördert. Einige Anträge waren noch in Bearbeitung. Insgesamt wurden 32,3 Mio. Euro Fördermittel ausgezahlt.

Die durchschnittliche Zahlung je Start-up lag 2018/2019 um 53.000 Euro über der regelmäßigen Obergrenze von 160.000 Euro. Das Ministerium nahm dies zum Anlass, Ausnahmen von der Obergrenze strenger zu handhaben. Dadurch konnte die durchschnittliche Zahlung 2020 auf 154.000 Euro gesenkt werden.

## 1.4 Förderverfahren

Im Vorfeld eines Förderantrags sucht ein Start-up einen Betreuungspartner, der es vor und während des gesamten Förderverfahrens administrativ, technologisch und in der Geschäftsabwicklung unterstützt. Der Betreuungspartner soll als Spezialist auf dem Gebiet der Unternehmensgründung die Infrastruktur, das Know-how und ein Netzwerk bieten, in dessen Umgebung

sich Start-ups besonders gut entwickeln können. Das Wirtschaftsministerium hat bisher sieben Partner zugelassen.

Schätzt der Betreuungspartner die Geschäftsidee des Start-ups positiv ein, unterstützt er es dabei, einen Antrag auf die Förderung zu stellen. Die Entscheidung wird in einem Gremium, bestehend aus Vertretern des Betreuungspartners, des Wirtschaftsministeriums und der Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank (L-Bank), vorbereitet. Bei positiver Entscheidung des Gremiums entscheidet die L-Bank formal über den Antrag.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Atypisches Zuwendungsverfahren und Umwandlungsoption**

Die Zuwendungsform ist atypisch. Die bedingte Projektförderung wirkt im Ergebnis wie ein zinsfreies Darlehen. Falls ein Start-up am Ende des Förderzeitraums nicht in der Lage ist, die Projektförderung zurückzuzahlen, kann das Land den Förderbetrag in Geschäftsanteile wandeln. Diesen Anspruch hat das Land auch schon, wenn das Start-up die Zuwendung nicht innerhalb eines Jahres nach Gewährung zurückzahlt. Allerdings geht das Ministerium davon aus, dass weder es selbst noch die L-Bank diesen Umwandlungsanspruch geltend machen. Das Land kann durch das Umwandlungsrecht während der Zuwendungslaufzeit Einfluss auf Unternehmensentscheidungen nehmen, beispielsweise um den Standort im Land zu erhalten.

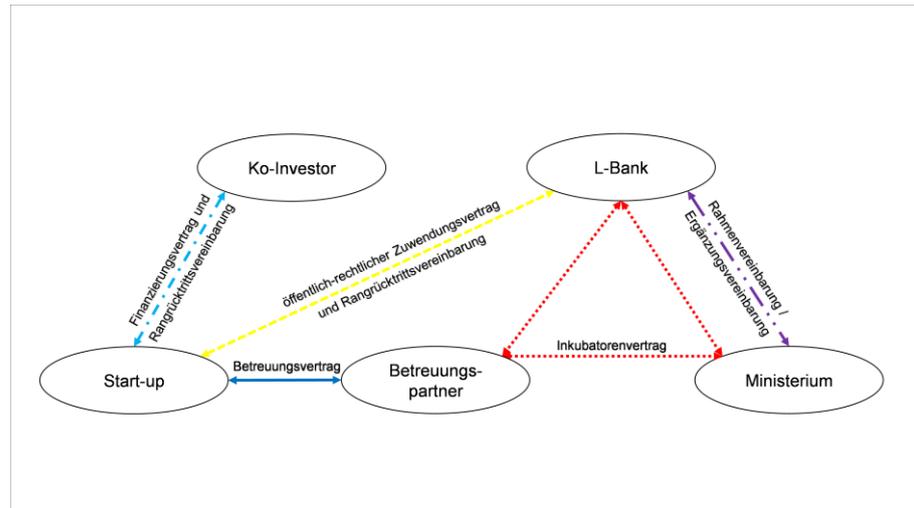
Da bisher für kein gefördertes Start-up der Rückzahlungstermin erreicht wurde, musste auch noch nicht über eine Umwandlung entschieden werden. Der Rechnungshof geht davon aus, dass erfolgreiche Start-ups die Förderung nach Vertragsende zurückzahlen werden. Es erscheint zweifelhaft, ob erfolgreiche Start-ups, die beispielsweise von anderen Unternehmen aufgekauft oder wegverlagert werden sollen, durch das Umwandlungsrecht zu einer anderen Entscheidung gebracht werden können. Das Umwandlungsrecht dürfte also auch in diesen Fällen keine Rolle spielen. Dagegen sehen wir Start-ups, die nach dem Förderzeitraum keine Anschlussfinanzierung erhalten, als gescheitert an. Die Geschäftsanteile dieser Start-ups dürften dann wertlos sein. Insofern erscheint das Umwandlungsrecht ungeeignet, um die Förderziele zu erreichen.

### **2.2 Komplexes Zuwendungsverfahren mit vielen Akteuren**

Die Förderentscheidungen werden von zwei Gremien vorbereitet und getroffen. Das Auswahlgremium, bestehend aus dem Betreuungspartner, dem Wirtschaftsministerium und teilweise der L-Bank, berät über die Aufnahme eines Start-ups in die Landesförderung. Das Finanzierungsgremium ist für Entscheidungen über die Grundlagen des Zuwendungsvertrags zuständig, z. B. wesentliche Änderungen der Geschäftstätigkeit des Start-ups. Ihm gehören das Wirtschaftsministerium, die L-Bank, der Ko-Investor und in beratender Funktion der Betreuungspartner an.

Zwischen den Akteuren bestehen vielseitige Beziehungen. Durch die Optionen zur Rückzahlung und Umwandlung der Zuwendung erhöht sich die Komplexität.

Abbildung: Vertragliche Beziehungen



Für die Vertragsgestaltungen hat das Wirtschaftsministerium externe Rechtsberatung in Anspruch genommen. Die hierfür geplanten 40.000 Euro Beratungskosten reichten jedoch nicht aus. Tatsächlich wurden 135.000 Euro für die Rechtsberatung gezahlt.

Das Förderverfahren wird nur teilweise mit einem IT-basierten Workflow unterstützt. Die L-Bank nutzt für die Bearbeitung und Abwicklung ihr Verfahren FIOLA, das allerdings keinen medienbruchfreien Prozess bietet.

### 2.3 Interessenkonflikte sind möglich, Kostentransparenz fehlt

Bereits bevor der förmliche Antrag gestellt wird, trifft der Betreuungspartner eine Vorentscheidung. Er bewertet die Erfolgchancen des Start-ups in einem formlosen, nicht dokumentierten Verfahren und entscheidet, welche Anträge er an das Auswahlgremium weitergibt. Nach den Förderbestimmungen kann er auch gleichzeitig Ko-Investor sein. In einigen Fällen nimmt er diese Doppelfunktion wahr. Dies soll dazu führen, dass sich der Betreuer durch sein finanzielles Engagement besonders intensiv um ein Start-up kümmert. Andererseits birgt es die Gefahr, dass er bei der Abwägung von Entscheidungen mit Bezug auf andere Start-ups nicht neutral agiert. Als Ko-Investor hat er eigene wirtschaftliche Interessen, die er in der beratenden Funktion des Betreuungspartners verfolgen kann. Darüber hinaus entscheidet er als Ko-Investor im Finanzierungsgremium über wesentliche Entwicklungsschritte des Start-ups mit. Insbesondere hat der Betreuer, auch wenn er Ko-Investor ist, die Einhaltung der Teilnahmevoraussetzungen des Zuwendungsempfängers zu dem Programm zu prüfen, zu bestätigen, und festzustellen, dass ein plausibler Geschäftsplan (Businessplan) vorliegt. Bis Ende 2019 war es so-

gar seine Aufgabe, den Verwendungsnachweis anhand geeigneter Unterlagen, Auskünfte und Informationen zu prüfen. Seit 2020 prüft er dies nur noch vor und reicht den Verwendungsnachweis zusammen mit seiner eigenen Bewertung bei der L-Bank zur Entscheidung ein.

Auch wenn das Land ein Interesse daran hat, Start-ups innovativ zu fördern, sollten zur Wahrung von Objektivität und Unbefangenheit Personen auch bei der Vorbereitung einer Förderentscheidung nicht mitwirken dürfen, deren Interessen wegen mangelnder Distanz zum Gegenstand des Verfahrens betroffen sind. Dies gilt auch für Personen, die durch ihre Tätigkeit oder durch die Entscheidung einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil haben. Dies kann bei Betreuern, die gleichzeitig Ko-Investoren sind, der Fall sein. Auch sollte potenziellen Interessenten ein nachvollziehbares und faires Antragsverfahren zur Verfügung stehen, falls sie bei einem Betreuer keinen positiven Vorbescheid erhalten. Deshalb sollte der Betreuer, wenn er zugleich Ko-Investor ist, keine Förderentscheidungen treffen oder vorbereiten können.

Das Land fördert die Betreuungspartner mit Programmen aus eigenen Mitteln und solchen des Europäischen Sozialfonds. Aus den Fördermitteln für Pre-Seed und Pro-Tect erhalten sie keine Entschädigung.

Die Kosten, die dem Land je gefördertem Start-up entstehen, lassen sich nur mit hohem Aufwand und nur näherungsweise beziffern.

## **2.4 Förderkriterien nicht genau definiert**

Start-ups, die mit Pre-Seed oder Pro-Tect gefördert werden, müssen wachstumsorientiert sein. Voraussetzung für eine Pre-Seed-Förderung ist auch, dass das Start-up überdurchschnittlich innovativ ist. Diese unbestimmten Rechtsbegriffe sind im Förderverfahren nicht näher definiert. Auch für die Bestimmung des Liquiditätsbedarfs bei Pro-Tect gibt es keine Vorgaben.

Das Wirtschaftsministerium erklärte, dass es von einem überdurchschnittlichen Wachstum der geförderten Start-ups ausgeht. Es stufte die Mehrzahl der geförderten Start-ups als hoch innovativ ein. Das Land verweist bei seiner Innovationsstrategie auf ein Handbuch der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), um Innovationen zu kategorisieren.

Tabelle 2: Innovationsgrad entsprechend OECD-Handbuch

| Innovation            | Beschreibung   |
|-----------------------|--|
| Keine                 | Replizieren von Produkten/Geschäftsprozessen/Verfahren mit keinen oder wenigen Änderungen  |
| Geringe               | Anpassung oder Änderung von Produkten/Geschäftsprozessen/Verfahren, die bereits auf dem Markt erhältlich sind  |
| Durchschnittliche     | Produkte/Geschäftsprozesse/Verfahren, die bereits auf dem Markt erhältlich sind, jedoch substantziell mit eigenen Ideen, Konzepten und Kenntnissen weiterentwickelt wurden |
| Überdurchschnittliche | Produkte/Geschäftsprozesse/Verfahren, die von der Idee bis zur Umsetzung selbst neu entwickelt wurden  |

Die meisten Geschäftsideen der geförderten Start-ups basieren auf Weiterentwicklungen, Verbesserungen und Veränderungen an bestehenden Produkten/Prozessen/Verfahren. Nach der Innovationsstrategie des Landes wären diese allenfalls durchschnittlich innovativ. Eine überdurchschnittliche Innovation erfordert danach Produkte u. a., die von der Idee bis zur Umsetzung selbst neu entwickelt wurden. Zwei Start-ups wurden gefördert, obwohl der Betreuungspartner deren Vorhaben als durchschnittlich innovativ eingestuft hatte.

## 2.5 Vielfältige Förderprogramme mit gleicher Zielrichtung

Das Land fördert speziell Existenzgründer mit vielfältigen Finanzierungsmöglichkeiten. Beispiele sind zinsverbilligte Darlehen, verschiedene Bürgschaftsprogramme, Garantien, Beratungsgutscheine, Zuschüsse für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen, Wettbewerbe und Beteiligungsprogramme. Ob Start-ups durch Pre-Seed besser gefördert werden können als mit den vorhandenen sonstigen Programmen, sollte evaluiert werden.

Bei Pro-Tect erschließt sich nicht unmittelbar, warum ein eigenes Förderprogramm erforderlich sein soll. Start-ups mit Finanzierungsproblemen aufgrund der Corona-Krise können auch die sonstigen, umfangreichen pandemiebedingten Förderprogramme des Landes in Anspruch nehmen. Immerhin hat das Wirtschaftsministerium für den Finanzierungsengpass der Start-ups dieselben Kriterien zugrunde gelegt wie für etablierte Unternehmen.

## 2.6 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Evaluation

Das Ministerium hat bisher für Pre-Seed und Pro-Tect noch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Auch ist für die Förderprogramme noch keine Evaluierung konkret geplant. Das Ministerium gab zu bedenken, dass unternehmerischer Erfolg von vielen Einflussfaktoren abhängt. Exakte Messungen des langfristigen volkswirtschaftlichen Mehrwerts hinsichtlich Ursache und Wirkung stießen deshalb an ihre Grenzen.

Auch wenn die Bedenken des Ministeriums nachvollziehbar sind, darf dies nicht dazu führen, auf Erfolgskontrollen zu verzichten. Förderprogramme, die zu keinem messbaren Erfolg führen, sollten kritisch betrachtet werden.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Förderprogramme Pre-Seed und Pro-Tect evaluieren**

Die Förderprogramme sollten auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht und evaluiert werden. Dabei sollte geprüft werden, ob die beabsichtigten Ziele durch die eigenständigen Programme Pre-Seed und Pro-Tect besser erreicht werden als mit anderen, bereits bestehenden Förderprogrammen. Weiterhin sollte untersucht werden, ob auf das Umwandlungsrecht verzichtet und die Zahl der Akteure im Förderverfahren vermindert werden kann.

#### **3.2 Programm Pre-Seed verbessern**

Unabhängig von der Evaluierung sollte Interessenkonflikten durch Verfahrensregeln begegnet werden in den Fällen, in denen Betreuer und Ko-Investor identisch sind.

Die Förderkriterien Wachstumsorientierung und Innovationspotenzial sollten präzisiert und bei der Bewilligung konsequent bewertet werden, gemessen an anerkannten Standards.

### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass der Zuschuss bei Pre-Seed aus Gründen der Wirtschaftlichkeit rückzahlbar ausgestaltet worden sei. Es hält eine Evaluation beider Programme für sinnvoll und habe dies bereits angedacht.

Start-ups in der frühen Entwicklungsphase seien auf Eigenkapitalfinanzierungen angewiesen, die mit den sonstigen Gründungsförderungen und Corona-Hilfsprogrammen nicht geleistet werden könnten. Da beide Programme methodisch nicht mit anderen Programmen vergleichbar seien, sei ihre Integration in bestehende (Standard-)Programme der Gründungsförderung nicht zielführend. Pre-Seed baue konzeptionell auf vorhandenen Strukturen zur Betreuung und Begleitung von Start-ups im Land auf. Daher und aufgrund der Schnittstelle zu anderen Eigenkapitalfinanzierungen seien die Möglichkeiten für Vereinfachungen begrenzt.

Das Umwandlungsrecht könne nicht nur auf Wagniskapitalfonds (VC-Fonds) des Landes, sondern auch auf den Ko-Investor übertragen werden. Dadurch entstehe der Anreiz, dass die Finanzierung komplett durch den Ko-Investor übernommen und der Zuschuss an das Land zurückgezahlt werde. Wenn das Start-up den Landeszuschuss bis zum Ende des Förderzeitraums nicht zurückzahlen könne, käme bei positiver Entwicklungsperspektive auch eine Ratenzahlung in Betracht.

Nur in 5 Prozent der Fälle sei der Betreuungspartner auch Ko-Investor gewesen. Ein eventueller Interessenkonflikt werde dadurch neutralisiert, dass ein zweiter Betreuungspartner als unabhängiger Berater eingeschaltet werde. Das Ministerium will die Sitzungen des Gremiums stärker zentralisieren und standardisiert dokumentieren.

Es beabsichtige, die Empfehlung des Rechnungshofs zu den Förderkriterien aufzugreifen und die Förderbestimmungen weiter zu konkretisieren.

## **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest, das Programm umfassend zu evaluieren und das Neutralitätsgebot durchgängig einzuhalten.